

# O Conselho Europeu de Dezembro de 2013\*

Rui Vinhas

*Subdiretor Geral de Política Externa - Assuntos Multilaterais - do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Vice-Presidente da Comissão Nacional de Direitos Humanos e Coordenador Nacional para a Conferência Ibero-Americana.*

## Resumo

O presente artigo debruça-se sobre a capacidade da União Europeia atuar em termos de Política Comum de Segurança e Defesa como um ator unitário, analisando para o efeito os constrangimentos que impedem o desenvolvimento do seu potencial. O Conselho Europeu de dezembro de 2013, largamente dedicado à PCSD e ao reforço das capacidades europeias, avaliou e deu um novo rumo à política europeia, na sequência das propostas feitas pela Alta Representante, um ano antes. O artigo desenvolve a posição portuguesa no período que precedeu o Conselho Europeu de dezembro e a posição nacional sobre a revisão da Estratégia Europeia de Segurança.

## Abstract

### *The European Council on December 2013*

*The article analyses the EU capacity to act as a security actor through the Common Security and Defense Policy (CSDP), examining the constraints that prevent its full development. December's European Council, in part dedicated to CSDP and to the development of European capabilities, evaluated and gave it a new impetus following the proposal of the High Representative, on the previous year. The article presents the Portuguese position that preceded December's European Council and the national position on the European Security Strategy.*

\* Comunicação elaborada em outubro de 2013 no âmbito da reunião do Grupo de Estudos sobre Política Externa, de Segurança e Defesa Europeia em Lisboa no Instituto da Defesa Nacional e que precedeu o Conselho Europeu de dezembro de 2013.

Tendo presente o tema que foi proposto propunha-me fazer um texto estruturado em três capítulos: uma breve resenha histórica de como aqui chegamos e onde estamos, uma referência à forma como está a ser conduzida a preparação do Conselho Europeu de dezembro e, por último, o contributo concreto de Portugal para a construção da PCSD e as posições que vem assumindo em relação aos diferentes aspetos em discussão para o Conselho Europeu (CE) de dezembro.

### **Breve historial**

Cinquenta anos foi o tempo que demorou até que a Europa tivesse uma Política Comum de Segurança e Defesa. A ideia de uma Comunidade Europeia de Segurança é quase tão antiga como o projeto das comunidades económicas, com os primeiros passos dados nos anos 50 em reação à Guerra da Coreia na tentativa de apoiar os Estados Unidos com uma contribuição europeia conjunta que incluísse a Alemanha. Como é sabido, este projeto inicial não foi bem acolhido pelos Parlamentos Nacionais. A Europa acabaria por se contentar com a constituição da UEO em 1954 e com o consequente reconhecimento político e material - acentuado logo a seguir com a crise do Suez - da exclusividade da NATO na defesa do território Europeu.

Refiro esta questão do tempo porque me parece importante não criar expectativas excessivas de que em dezembro, como por magia, se decide tudo o que não foi decidido em 50 anos. Não teremos, seguramente, em janeiro de 2014 o mítico “Exército Europeu”. De facto, esta Europa, desde ontem com 28 Estados membros, com mais de 500 milhões de habitantes, com cerca de 25% do PIB mundial e com um total de cerca de 1.700.000 militares não consegue ou não conseguiu, até à data de hoje, ativar, em termos reais e operacionais o conceito de *Battlegroup*. É portanto este o ponto em que estamos e não outro. O processo será assim longo e os Estados europeus, na realidade, não têm ainda um verdadeiro *mind set* multinacional em matéria de segurança e defesa.

A UEO só conhece um ímpeto verdadeiro a partir do início dos anos 90 do século passado. A constatação da incapacidade europeia de reagir aos horrores da guerra dos Balcãs acabaria por originar, entre muitas outras respostas, a criação das “Missões de Petersberg”, que incluíam a manutenção da paz, missões de combate em gestão de crises e missões humanitárias e de salvamento.

Em 1998, tivemos outro momento politicamente importante nesta construção, quando a França e o Reino Unido se põem de acordo, na célebre Cimeira de St. Malo, quanto aos princípios fundamentais para uma defesa europeia, tendo os restantes Estados europeus concordado com a necessidade de uma Europa capaz de assegurar sua defesa com autonomia e credibilidade. Estavam lançadas as sementes da Política Comum de Segurança e Defesa.

As chamadas “missões de Petersberg” viriam a ser progressivamente integradas na Política Comum de Segurança e Defesa da UE (na altura PESD, Política Europeia

de Segurança e Defesa), lançada formalmente pelo Conselho Europeu de Colónia em 1999 até que o Tratado de Lisboa determinou que a UEO era, largamente, uma redundância e a extinguiu - apenas em 2010.

Ao longo deste processo de formação da vontade política e de engenharia institucional, foram-se desenvolvendo as primeiras missões europeias, umas no quadro UEO, outras sob o chapéu da NATO, que passariam finalmente para a UE a partir de 2003, sendo normalmente aceite a operação Althea na Bósnia-Herzegovina como a primeira oficial.

Em 2003, assistíamos à elaboração da Estratégia Europeia de Segurança por parte de uma Europa dividida e traumatizada pela sua desunião face à intervenção americana no Iraque. Ajudar a sarar algumas das feridas surgidas dentro da UE foi aliás um dos grandes méritos do exercício.

Sobre o presente, na coluna dos ativos temos de afirmar que, mesmo com dificuldades, nos seus cerca de 13 anos de vida, 10 anos de operações, a PESD/PCSD registou um número significativo de sucesso. Discretamente, a UE foi utilizando o seu *soft power* em vários pontos do globo, constituindo-se como produtor líquido para a segurança internacional. Até ao presente, foram lançadas cerca de 30 operações em sítios tão diferentes como os Balcãs (6), o espaço da ex-União Soviética (3), a África Subsahariana (7) e o Sahel (2).

Em termos de domínios de intervenção, a Política Comum de Segurança e Defesa tocou áreas tão vastas e diversas como a reforma do setor de segurança no Iraque, a formação e controlo alfandegário no Kosovo, a formação militar na Somália, ou o combate à pirataria e escolta de navios de ajuda humanitária no Índico.

A entrada em vigor, em 2010, do Tratado de Lisboa dotou a UE da possibilidade de integrar as suas várias políticas de ação externa, o que reforçou a sua capacidade do ponto de vista da racionalização, da coerência e da eficácia. As estruturas de gestão de crises da UE, tanto civis como militares, passaram a articular-se dentro do Serviço Europeu de Ação Externa, na dependência direta da Alta Representante/Vice-presidente da Comissão Europeia e sob a direção político-estratégica dos ministros dos Negócios Estrangeiros e da Defesa.

Este novo quadro institucional permite que a UE tenha ao seu dispor um conjunto mais potente e abrangente de ferramentas para abordar situações complexas, como sejam a reabilitação e a capacitação de Estados falhados ou a sua reconstrução no pós-conflito. No que se refere à gestão de crises, a União tem hoje instrumentos que lhe permitem atuar de forma diferenciada e complementar à NATO e às Nações Unidas, podendo desenvolver “abordagens abrangentes” das crises.

São disso exemplo as políticas para o Corno de África e para o Sahel. Nestes casos, foram delineadas estratégias específicas para cada uma destas regiões, que incluem ajuda ao desenvolvimento, ação humanitária e operações/missões PCSD: as chamadas Estratégias Regionais.

### **Conselho Europeu de Dezembro de 2013 Dedicado à PCSD: Razão de Ser e Preparação**

Aqui chegamos ao Conselho Europeu de dezembro. Fazendo jus à forma habitual da UE funcionar, depois de quatro ou cinco anos de algum marasmo nesta área, o Presidente Rompuy, mais ou menos há um ano atrás, lançou esta iniciativa, anunciando a sua intenção de convocar um CE exclusivamente dedicado à PCSD.

De um ponto de vista puramente analítico, Rompuy lança esta iniciativa partindo de um diagnóstico relativamente consensual de que se trata de uma área crítica para a afirmação e projeção externas da UE, mas ainda claramente deficitária. Os 10 anos das missões PCSD são um aniversário, momento politicamente oportuno para avaliar e dar um novo ímpeto. O modelo institucional resultante do Tratado de Lisboa, entrado em vigor em 2010, representa também uma oportunidade, podendo ser otimizado o seu potencial.

A Europa sente uma inegável necessidade de se ajustar às alterações do chamado *security environment* que os seus parceiros operaram entretanto. Na verdade, no atual contexto de segurança internacional e face à sua própria crise económica e financeira, a UE tem que procurar fórmulas que evidenciem as suas mais-valias relativamente à NATO, que alterou o seu Conceito Estratégico em 2010 na Cimeira de Lisboa; e relativamente aos Estados Unidos, interpretando a “viragem para o Pacífico” que a sua nova Estratégia Nacional de Segurança adotada em 2012, traduz. Neste último caso (EUA), está claramente em causa, não só uma redefinição de prioridades, mas também uma declaração política de “reconhecimento” da maturidade dos europeus em termos de assegurarem a sua segurança e defesa. Digo aqui “reconhecimento” entre aspas porque a revisão de prioridades foi porventura a razão prevalecente na decisão de Washington, como também, do lado dos europeus, talvez se preferisse que essa maturidade não fosse já reconhecida, sobretudo no momento que a Europa enfrenta a sua maior crise económica do pós-guerra. A crise é efetivamente um fator de grande relevância e poderá até ser um acelerador do tempo de decisão política. Mas tem dois sentidos. Se por um lado, não há força igual à da necessidade, a crise impõe mais poupança, mais cooperação, mais mutualização, mais partilha, mais coordenação. Por outro lado, a tendência de redução dos orçamentos de defesa, fortemente acentuada nos últimos dois-três anos, condiciona muitíssimo qualquer exercício de reforma ou relançamento e condiciona obviamente, em termos de grandes opções de políticas de governação e afetação de recursos, as decisões dos governos democráticos.

Neste elenco de razões, temos ainda por último – e a ordem dos fatores é aqui arbitrária – uma série de recentes crises internacionais em que a Europa é ou será convocada a dar um contributo para a sua resolução, sob pena de perder irremediavelmente peso, importância e credibilidade enquanto ator global. São exemplos, a Síria, o Irão e a necessidade de estabilização da região do Magrebe e do Médio Oriente no pós-Primaveras Árabes.

Em dezembro de 2012, o Conselho dos Negócios Estrangeiros deliberou convidar a Alta Representante Ashton, a Comissão Europeia e a Agência Europeia de Defesa a apresentarem propostas no sentido do reforço da PCSD e das capacidades civis e militares da UE, tendo indicado três áreas com vista a uma decisão final no Conselho Europeu de dezembro de 2013: (1) o reforço da visibilidade, eficácia e impacto da PCSD; (2) o desenvolvimento de capacidades de defesa; (3) e o reforço da indústria de defesa europeia.

Em termos de calendarização até dezembro, pode-se dizer, como é aliás normal na UE, estamos numa fase ainda incipiente de discussão e negociação, tudo devendo concentrar-se no período entre setembro e dezembro. Os Estados membros, sozinhos ou em conjunto, têm vindo a apresentar *non-papers* para alimentar o debate; mas estamos na fase em que aguardamos com ansiedade pelos contributos mais pesados - e que acabarão por formatar a fase final do processo - da Comissão ainda este mês sobre a indústria europeia de defesa e um relatório da senhora Ashton previsto para setembro. As reuniões informais de Ministros da Defesa e do Ministro dos Negócios Estrangeiros em setembro e as ministeriais dos Negócios Estrangeiros de outubro e novembro permitirão a discussão ao nível político desses documentos, para que Romy Pöhl possa apresentar um conjunto de propostas e recomendações ao CE de 19 e 20 de dezembro, que adotará as Conclusões.

O primeiro *cluster* - reforço da visibilidade, eficácia e impacto da PCSD - é grosso modo inspirado no conceito de abordagem global, visando otimizar o funcionamento da maquinaria institucional ao serviço da PCSD e a capacidade de resposta da EU em todos os níveis de gestão de crises (política, estratégica e operacional), bem como em todas as fases (conceção, planeamento, execução e avaliação). Com exceção da eventual revisão da Estratégia Europeia de Segurança, parece ser o *cluster* onde se registarão menores dificuldades em conseguir entendimentos.

O segundo *cluster* é o do *pooling & sharing*. A discussão é absolutamente vital, mas muito complexa sobre a partilha e a mutualização de capacidade militares com vista a produzir economia de escala e evitar duplicações e ineficiências. Complexa por tocar em aspetos centrais de soberania dos Estados e por, apesar de a médio-prazo representar uma clara poupança, no curto-prazo implicar avultados investimentos de mobilização de recursos na pesquisa, análise e desenvolvimento para permitir a avaliação de uma efetiva interoperabilidade. Existem já, no entanto, um conjunto de projetos de *pooling & sharing* identificados, designadamente nos domínios do *air-to-air refuelling*, ciber-segurança, sistemas de aviação por controlo remoto, ciência e tecnologia. Das capacidades conjuntas de planeamento, à complementaridade entre a UE e a NATO, entre o P&A e o *Smart Defense*, passando pela utilização dos *Battlegroups*, muitas questões centrais serão tratadas neste bloco.

O terceiro *cluster* diz respeito ao reforço da Indústria de Defesa Europeia, aguardando-se a comunicação da Comissão. É uma área igualmente crucial mesmo em

termos de potencial impulso para as economias europeias, gerando emprego, promovendo a competitividade, mas muito sensível não só por mexer no coração da soberania dos Estados membros, mas também porque o cerne da questão assenta em duas quase quadraturas do círculo: como combinar o problema da falta de dimensão e escala da indústria europeia face à americana com a proteção as PME, que constitui boa parte do tecido empresarial europeu nesta área; e como aprofundar ou desfragmentar o mercado interno, por forma a gerar economia de escala, com a vontade de muitos Estados-membros manterem regimes de exceção nesta área por forma a se subtraírem às estritas regras da concorrência.

Em síntese, a intenção pré-anunciada do CE de dezembro é: (1) obter uma análise exaustiva do contexto estratégico que a Europa enfrenta; (2) reconhecer, tendo em conta a complexidade dos riscos e dos desafios, uma progressiva interdependência e a necessidade de operar em rede, quer internamente, quer externamente; (3) reconhecer a escassez de recursos e procurar formas de contornar esta dificuldade sem pôr em causa a sua capacidade de gestão de crises; (4) procurar que a UE mantenha e preserve o estatuto de fornecedor de segurança e que o reforço efetivo da PCSD é fundamental para esse objetivo; (5) reforço transversal dos mecanismos de cooperação na defesa; (6) inovação e reforços da indústria de defesa.

### **Portugal/Contributo para a PCSD e Papel e Posição sobre a Revisão da EES**

Portugal, como é do conhecimento geral, tem participado desde 1991 em operações de gestão de crises. Sob a égide da NATO, da ONU e da UE, estivemos presentes em 18 teatros de operações, tendo sido destacados cerca de 36.000 militares (incluindo GNR) e 1600 polícias. Hoje mesmo, apesar da crise que nos assola, Portugal mantém uma participação em 11 operações, sendo que cinco são PCSD, empregando um total de 400 homens e mulheres. Em concreto, no que respeita à PESD/PCSD, participámos em 11 das cerca de 30 missões até hoje realizadas.

No contexto europeu, procurámos, desde a primeira hora - meados dos anos 90 - ser participantes ativos e relevantes nas estruturas de defesa. Fizemos uma evolução relativamente rápida de uma posição solidamente atlantista em que se privilegiava quase exclusivamente a NATO para uma postura de inequívoco apoio a uma capacidade europeia de segurança e defesa, independentemente da sua moldura institucional e conceptual, assumindo-nos claramente com um pé no Atlântico e outro na Europa. Desde essa altura, Portugal tem sido um contribuinte importante para a dimensão europeia de segurança e defesa, quer para a formulação política e institucional da PESD/PCSD, quer no contributo concreto e efetivo para as diferentes missões. Que posição temos ou devemos assumir neste exercício?

Como já referi, não nos parece que a avaliação da situação internacional plasmada nos documentos de 2003 e 2008, bem como o catálogo das ameaças estejam obsoletos.

As dificuldades da UE, neste domínio, prendem-se essencialmente com os seguintes aspetos:

- Um défice de vontade política;
- Um défice de recursos materiais e financeiros;
- A dispersão e falta de dimensão da indústria de defesa;
- Um défice na mutualização das capacidades de defesa;
- Algum défice na definição de prioridades (questões, regiões, países);
- Algum défice na definição de estratégias;
- Um excesso de soberanismo e de interesses puramente nacionais.

Cada um destes aspetos, isoladamente ou em conjunto, representam constrangimentos reais e acabam por impedir que a UE explore, em termos de PCSD, todo o potencial dos seus textos, estruturas e instrumentos e que os aplique de forma eficaz.

Recordo dois exemplos recentes. A crise da Líbia, em que faltou a vontade política, não houve acordo quanto à bondade de uma intervenção por parte da União – apesar de existir uma resolução do CSNU – e, apesar dos principais contribuintes para a operação militar terem sido países europeus, a posição da UE saiu claramente enfraquecida nos planos político e da sua imagem. Acresce que, mesmo numa operação *light* como a Líbia, os países europeus exibiram uma grande fragilidade operacional, sendo obrigados a recorrer à NATO e aos EUA para que a operação prosseguisse com sucesso (dificuldades das mais diversas, desde o combustível e o abastecimento aéreo até à imprecisão dos sistemas de tiro).

O caso do Mali foi também sintomático. Trata-se de uma crise num país e numa região que pode, apenas e tão só, vir a representar, a médio prazo, a maior ameaça à segurança europeia – se do Corno de África à Guiné Bissau tivermos toda uma gigantesca região de Estados falhados. A UE respondeu tardiamente com uma estratégia regional para o Sahel, que praticamente não conheceu a luz do dia porque os acontecimentos se precipitaram; e quando, perante a iminência do desastre, Paris desencadeou, de forma voluntarista, uma corajosa intervenção, a UE e os seus Estados-membros primaram pela ausência, preferindo contribuir com uma missão de treino das forças malianas, cujo mandato e termos de referência ficaram, de alguma forma, desajustados ainda antes da missão ser iniciada. Tudo isto é, muitas vezes, embrulhado doutrinariamente na defesa do *regional e local ownership*, o que comentadores mais críticos consideram ser um pretexto para a inação permanente. Ora, a vontade política não se decreta, nem se resolve com novas Estratégias de Segurança, muito menos no atual momento político da Europa e com a forte crise económico-financeira existente que, queiramos ou não, condiciona a capacidade de decisão dos Estados membros.

O Conselho Europeu, cuja agenda não está ainda definida, tem, portanto, muitos aspetos concretos de que se ocupar sem entrar numa revisão *full fledged* da EES.

A título de exemplo, a questão das capacidades próprias de defesa, isto é, da UE ser capaz de assegurar a sua própria defesa - dos *battlegroups* ao *pooling & sharing* passando pela Agência Europeia de Defesa. A questão intimamente ligada a esta das indústrias de defesa, que envolve investigação, maior escala, mas também um enquadramento, inserção e proteção das PME, uma vez que o tecido empresarial europeu nesta área, comparado com o americano, é constituído essencialmente por PME. Sublinho que as questões de soberania são aqui muito sensíveis, como se tem assistido na *Smart Defence* na Aliança Atlântica, exercício gémeo do *pooling and sharing* da UE, embora mais focado nas indústrias de defesa.

O aprofundamento das vantagens comparativas que a UE tem em matéria de gestão de crises, otimizando a “maquinaria” do Tratado de Lisboa, face à vocação da NATO para responsabilidades militarmente mais pesadas.

Na coluna do passivo, usando uma linguagem economicista, podemos facilmente identificar dois fatores. Em primeiro lugar, olhando seriamente para os documentos de 2003 e 2008 não é fácil vislumbrar ameaças que não estejam já previstas e cobertas pelo catálogo ali consagrado. Esta questão pode apontar-nos outros caminhos que não o da revisão total e absoluta daqueles textos. Em segundo lugar, a magnitude do exercício, já muito difícil no passado, será porventura ainda mais difícil, no atual momento da UE, em termos de consensualização política de uma nova EES. De facto, quando passamos dos conceitos vagos e indeterminados com que todos concordam, como tornar a UE “more capable, coherent and active, responsible engagement” para questões como o nível de ambição ou para as regiões prioritárias – leste *vs* sul – ou mesmo para aspetos mais concretos, como seja a criação de um Quartel-General para missões da UE, recentemente recusado por um Estado-membro, surgem imediatamente enormes clivagens. A definição de estratégias regionais ou outras (regionais existem apenas para o Corno de África e o Sahel) que são um instrumento, por definição, de abordagem abrangente.

Em síntese, embora consciente de que isto é um processo dinâmico, cujas evoluções acompanharemos, parece-nos que mais do que uma nova estratégia, a Europa necessita de uma abordagem pragmática, com a definição de um plano de ações, de capacidades e de prioridades, por forma a atingir os objetivos comuns em matéria de segurança, sob risco de uma dispersão que conduzirá à inação e à exaustão de recursos, cada vez mais escassos, dada à crise que vivemos.

Terminava, recordando, a propósito, a célebre afirmação do filósofo Alfred Korzibsky “o mapa não é o território”, querendo significar a relação / diferença existente entre o objeto e a sua representação, entre os modelos e a realidade. Ora, no presente caso, temos uma representação, um modelo, que é a EES, que está conceptual e politicamente atualizada; e é operacional. O problema é que não representa, porque não pode representar, a totalidade e a exatidão do território.